SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 56 minutos)

Para comenzar, quiero proponer que confeccionemos una estructura de trabajo con respecto a los Títulos que quedan pendientes.

El Título II, en el proyecto de ley del Mensaje del Poder Ejecutivo comprende del artículo 12 al 41. En ese universo de artículos hay muchos que fueron eliminados por el propio Ministerio. Entonces, al Título II le dedicaríamos -si les parece correcto-, dos o tres reuniones.

El Título III comprende los artículos 42 a 58.

El Título IV abarca del artículo 59 al 67.

En fin, propongo un cronograma de trabajo tentativo. Por ejemplo, al Título II podríamos dedicarle dos o tres reuniones. Además, convendría sintetizar lo que se expone y decir, por ejemplo: "De estos artículos o de este Capítulo pienso tales cosas". Luego se desarrolla un debate del tema. De ese modo, podríamos terminar el análisis del Título II antes de que comience el receso, esto es, antes del 15 de diciembre.

SEÑOR SIENRA.- Dado que no está el disquete con el planteo de lo que el Ministerio propone eliminar, pediría que se nos diera la lista correspondiente para anotarlo cada uno de nosotros. Lo digo como una idea de trabajo para ver si estamos de acuerdo.

SEÑOR BERRUTTI.- Yo planteo que hagan abstracción de aquello que el Ministerio anula. Por ejemplo, en el caso del arquitecto Sienra, ha realizado un proyecto completamente diferente. Entonces, no hay que atarse; sólo hay que hacerlo desde el punto de vista del trabajo y del comparativo, así como del primer proyecto.

SEÑOR VAZQUEZ.- Además, en pocos días puede haber un nuevo Director de Ordenamiento que gire de alguna manera la posición.

SEÑOR BERRUTTI.- Para hacerlo debe enviar otro Mensaje.

SEÑOR VAZQUEZ.- Lo entiendo, pero lo menos indicado es tomar en cuenta ahora el último proyecto elaborado por la DINOT, así como la última eliminación correspondiente.

SEÑOR BERRUTTI.- Me refiero a que nos rijamos por la dinámica parlamentaria común. Lo que sigue vigente es el Mensaje del Poder Ejecutivo, que es de mayo de 2000.

La proposición está hecha; ustedes determinan si les parece correcta o no, o si prefieren otro tipo de soluciones.

SEÑOR BONTI.- Se podría hacer un resumen inicial, que ya está casi hecho. Me refiero a redactar algo y tener algo escrito al respecto, que oficie como documento base de acuerdo.

SEÑOR BERRUTTI.- El planteo es acotar las partes del proyecto para no decir "Tenemos tiempo libre y seguimos". Sé que después que esté hecho todo el articulado vamos a recomenzar con el artículo 1º.

SEÑOR VILLEGAS.- Quería destacar que tanto el Título II, "Instrumento de Ordenación", como el Título III, "Instrumentos de Gestión" los tenemos bastante digeridos. Es posible que en las distintas versiones de las sesiones que hemos realizado haya discrepancias de redacción pero, conceptualmente, tengo muchos más puntos de acuerdo que de discrepancia y, por lo tanto, creo que son viables.

Por otra parte, quería hacer dos sugerencias; en primer lugar, entiendo que sería viable hacer una sesión a mitad de la semana. Consulto a la Secretaría en ese sentido.

SEÑORA PEREIRA.- Precisamente, quisiera saber si podemos reunirnos después del receso parlamentario, es decir, del 15 hasta el 31 de diciembre.

SEÑOR BERRUTTI.- Eso aún no se ha definido; lo que sí se ha resuelto es que no nos podemos reunir otro día en la semana que no sea el lunes, ya que es el único día disponible.

SEÑOR VILLEGAS.- En definitiva, ¿podemos seguir trabajando después del 15 de diciembre?

SEÑOR BERRUTTI.- Como dije, todavía no se ha definido.

SEÑOR VILLEGAS.- Sería un dato importante a tener en cuenta.

La otra sugerencia que quería realizar es la siguiente: deberíamos redactar un artículo especial donde se estableciera el cambio de la palabra "ordenamiento" por "ordenación" porque la Ley Nº 16.112 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente establece la palabra "ordenamiento" y no "ordenación". Por tanto, en algún momento dado hay que establecer algún cambio para ajustar estos términos, si es que estamos todos de acuerdo.

SEÑOR BERRUTTI.- Quizás lo referido se podría establecer en el glosario, que va a ser parte de la exposición de motivos.

SEÑOR VILLEGAS.- Personalmente, quiero insistir en el hecho de que Ley Nº 16.112 dice "ordenamiento" y no "ordenación".

SEÑOR BERRUTTI.- Creo que si hay otra ley que dice "ordenación", no cambia en nada estos conceptos.

SEÑOR VILLEGAS.- No cambia nada, pero para el Ministerio va a seguir siendo "ordenamiento" y entiendo que hay una confusión de términos ya que de a ratos es "ordenamiento" y de a ratos "ordenación", más allá de que significan lo mismo.

SEÑOR BERRUTTI.- Creo que la solución sería incluir un artículo que determine que se sustituye el artículo tal de la Ley Nº 16.112 según el texto que se indique.

SEÑORA PEREIRA.- Otra posibilidad sería explicar, en la exposición de motivos, por qué se establece el cambio.

SEÑOR BERRUTTI.- Sin embargo, creo que para establecer el cambio -como dice el señor Villegas- habría que indicarlo en el articulado, para lo cual considero que están habilitados.

SEÑOR VILLEGAS.- Una ley modifica otra ley, pero también cambia de título toda la estructura del Ministerio y del Ministro.

SEÑORA PEREIRA.- Es exacto, ya que el Ministerio es de Vivienda y Ordenamiento.

SEÑOR BERRUTTI.- Pero de todas maneras podrían establecerlo, porque no está fuera de la lógica.

SEÑOR VILLEGAS.- En definitiva, esta Comisión se seguirá reuniendo los días lunes.

Ahora bien, creo que, si es posible, cada uno de nosotros debería traer un articulado para poder formar el comparativo de los Títulos II, III y IV.

SEÑOR BERRUTTI.- Antes de continuar, correspondería indicar que los textos de los artículos que se hagan llegar a Secretaría deberían estar en color negro -a raíz de algunos inconvenientes que se presentaron con aquellos que se hicieron en color- y en letra arial, tamaño doce, mientras que los textos de las exposiciones de motivos deberían realizarse en letra tipo cursiva e igual tamaño.

SEÑOR SIENRA.- No sé si el tiempo dará o no, pero me parece que algunos temas requerirán algún tiempo más para intercambiar opiniones, por ejemplo cuando hablamos de los planes transdepartamentales. De todas maneras, quería hacer notar que, si bien de acuerdo con la propuesta del Poder Ejecutivo existen títulos para englobar los artículos en determinados temas y a los efectos de limitar etapas de trabajo, creo que algunos de ellos están totalmente mal puestos. Digo esto porque, por ejemplo, el Título II es "Instrumentos de Ordenamiento Territorial" y el Título III "Títulos de Gestión", pero entiendo que un plan de ordenamiento territorial es el principal instrumento de gestión. Por tanto, creo que estos títulos no tienen nada que ver con el contenido.

SEÑOR VILLEGAS.- A mi entender, la ordenación está constituida por todos los actos previos a la ejecución y, a su vez, la gestión es todo lo que tenga que ver precisamente con la ejecución. Es un criterio; no sé si el señor Sienra estará de acuerdo con esto.

SEÑOR SIENRA.- No tengo problemas en marcar etapas, pero señalo que quizás haya que eliminar o cambiar los títulos para hacer algo más didáctico y ajustado a la realidad. Eso sucede con el Título I, donde los contenidos que el propio Mensaje del Poder Ejecutivo le daba no tenían nada que ver con el nombre. Y el nombre hace a la cosa, porque si éste no se adecua al contenido, entonces entorpece la lectura y guía mal, por lo que el carácter operativo y didáctico que tiene que tener la ley se pierde totalmente. Es esta una observación de procedimiento. Personalmente, no voy a hablar de Título I, sino de sistema de planes.

SEÑOR BERRUTTI.- A los efectos de dinamizar el trabajo y el tratamiento del tema, quiero expresar lo siguiente. Independientemente de que esté correcto o no, lo enunciado por el Poder Ejecutivo -incluso, hay versiones taquigráficas que abundan en el tema- mi propuesta es determinar cuáles son los instrumentos de ordenación, haciendo abstracción de títulos o textos aclarativos.

SEÑOR SIENRA.- Estoy de acuerdo en seguir ese procedimiento. Es más; creo que cuando se tenga la redacción final, se podrá ver qué estructura se le da al Título para que se vuelva más operativo. Entonces, me parece bien que se ataque este tema y, en ese sentido, voy a hacer algunos comentarios.

En primer lugar, me gustaría refrescar la definición de plan de ordenación territorial o plan de ordenamiento territorial -no sé cuál es el nombre exacto que se le va a dar- a los efectos de juzgar las propuestas que se van a hacer, porque si nosotros tomamos la definición que el arquitecto Villegas trajo en el glosario y a la que se dio lectura, nos vamos a encontrar con que tenemos el plan nacional -cuyo contenido hemos discutido bastante y en cuanto a cuyo nombre llegaremos a un acuerdo o no, porque lo más importante son los contenidos- luego están los planes de ordenamiento u ordenación territorial transdepartamental -a mi juicio, esa es la denominación que deben tener- y, finalmente, los planes departamentales. Dentro de estos últimos, según la escala o zona, los habrá con énfasis en mayores detalles o no.

Cuando nos referimos a planes urbanos, aludimos a todo aquello que tiene que ver con la forma de la ciudad, con el acondicionamiento de los espacios públicos, las alturas, los retiros, la geometría, etcétera. Eso constituye un plan al que en el planteo he llamado urbanístico y que el ITU también coincidía en denominar así. En definitiva, el contenido de esos planes es todo lo relacionado a las características de los espacios que ordenan y no está referido a la densidad de población, a servicios, infraestructuras o usos. Ese sí es un plan urbano especial que requiere el plan de ordenamiento u ordenación del territorio previo. Esto es así sin perjuicio de que puedan ser dos en uno. Es decir, Montevideo le llamó POT, pero no puso el acento en él, sino que mezcló las dos cosas a la vez. Es una opción que no se descarta, aunque creo que sería mejor separarlas.

Desde luego que no hay planes especiales. Cuando llamamos a un plan "especial", ¿es porque vamos a enfrentar un problema particular? Eso no es un plan especial, sino uno particular enfrentado a un problema, y será de ordenación del territorio, o un proyecto urbanístico de acuerdo con su contenido, o contendrá ambas cosas.

En esencia, vamos a tener, por un lado, el nivel nacional del plan de ordenamiento, ordenación estructural o directrices -según el nombre que se adopte- que va a contener los grandes lineamientos de uso y de equipamiento del territorio; los planes de ordenación del territorio transdepartamentales; los planes de ordenación del territorio departamentales, que abarcarán la totalidad

del departamento o parte de él, incluyendo las áreas urbanas y, finalmente, los planes urbanísticos -o el nombre que se les quiera dar- que definirán las formas y características de los espacios, o sea, las ciudades. Todo el tema de las densidades de uso, las características ambientales, etcétera, formarán parte de otro plan.

Entonces, los tres planes de ordenación del territorio que deben existir son: plan nacional, transdepartamental y departamental en las distintas escalas o áreas. El otro es el plan urbano, el de las formas y características espaciales, como los equipamientos, colores, ruidos, etcétera, que requiere de un plan de ordenación del territorio previo, aunque se puede hacer simultáneamente.

SEÑOR VILLEGAS.- Quiero señalar que cuando hablamos de plan de ordenación, instrumento de ordenación, de gestión y definiciones generales -que era lo que figuraba en el Título I, pero ahora no sé cuál será su rótulo- nos olvidamos de que todos los elementos son interdependientes e interactuantes. Por ejemplo, un plan urbano es también un plan de ordenación que tiene influencias sobre lo departamental, y un plan departamental tiene influencias sobre el departamento vecino. El concepto básico es que todos los sistemas o elementos del sistema de ordenación territorial son interactuantes. No tengo la menor duda que eso debe ser así. Tenemos que reconocer ese concepto que es absolutamente diferente del que venía en el Mensaje del Poder Ejecutivo.

SEÑOR SIENRA.- Exactamente.

Voy a terminar con otro comentario. Luego de los planes, que son la base de la gestión del territorio, quienes hacen infraestructuras -vías de tránsito, saneamiento, suministro de agua o de energía eléctrica, gas, comunicaciones, aeropuertos, puertos, etcétera- van a tener que hacer lo que se llaman planes sectoriales. Luego, éstos van a terminar en proyectos ejecutivos. O sea que se hará el diseño de una ruta para efectivizarla. Ese diseño de ejecución o de ingeniería -si se prefiere denominarlo así- va a estar enmarcado en el plan sectorial que, a su vez, se desprende o está condicionado por el plan de ordenación. Cuando alguien vaya a hacer un complejo Edilicio o una obra de arquitectura de cualquier tipo o escala, hará el proyecto de ejecución en detalle enmarcado dentro del plan o los planes que le corresponden.

Los proyectos son formas de ejecución y, simplemente, tienen que estar enmarcados dentro de los planes.

Me parece muy importante que existan los planes de infraestructura, que deben ser consecuencia del plan de ordenación.

Creo que, de alguna manera, hemos avanzado un poco más en un acuerdo que se planteó en su momento y que refiere a quién debe hacer los planes, tanto a nivel nacional como departamental; eso está claro. A nivel departamental, quedó establecido que estos planes se aprueban por decreto del Gobierno Departamental -es decir, a través de un acto complejo del Gobierno-; desde el punto de vista nacional, es sabido que tienen que aprobarse por ley y hace unos días hubo acuerdo al respecto. Lo mismo ocurre a nivel transdepartamental.

Ahora bien; si bien hay que aprobar esto por ley, de todas formas tendríamos que explorar algunas posibilidades, a pesar de que el Parlamento es libre y puede hacer lo que entienda más conveniente, dentro de algunos límites. Si hay modificaciones en las propuestas o en los planteos de los planes respecto a lo hecho en el mecanismo de elaboración, participación y coordinación que está montando la ley, aún cuando sea el Parlamento quien la realiza, creo que esa normativa no debería ser aprobada, sino que tendría que volver a pasar por las etapas de vista pública y coordinación que exige la realización de cualquier plan. Lo que quiere decir es que, obviamente, el Parlamento tiene facultades para aprobar las normas que entienda convenientes -salvo en aquellos temas en que la Constitución le impone iniciativa del Poder Ejecutivo- y, dentro de ese marco, tiene potestades para cambiar un plan, pero ellas tienen que estar atadas a la transparencia y al procedimiento de elaboración de planes.

SEÑOR BERRUTTI.- Lo precedente desde el punto de vista del trabajo legislativo es el mejor argumento para determinar que un plan no puede ser considerado en una ley. Si un proyecto de ley es aprobado en ambas Cámaras, la otra instancia que queda es que el Poder Ejecutivo lo vete o lo apruebe; no hay otra opción.

SEÑOR SIENRA.- Eso es obvio, pero hay varias cosas que hay que estudiar sobre este tema complejo desde el punto de vista legislativo; eso lo reconozco, aunque esta no es mi materia. Hay que ver que si esto que involucra inversiones, impuestos y demás, encaja dentro de las normas que tienen iniciativa del Poder Ejecutivo. Lógicamente, las leyes no siempre pueden resolver todo, y no vamos a cambiar la Constitución, pero es muy claro que si se establece un procedimiento de elaboración de un plan que abarque a todas las instituciones del país, se incluya también al Poder Legislativo y al Poder Judicial. De manera que como parte del país, tienen que ajustarse al procedimiento; lo otro es subdesarrollo.

Creo que hay que establecer condiciones para la aprobación de la ley. Por supuesto que, en todo caso, el Parlamento puede hacer modificaciones, pero también puede introducir cambios en esta ley cuando se le dé la gana. Una cosa es la potestad que tiene el Parlamento de modificar una ley -tanto ésta como cualquier otra- cuando se le dé la gana y otra es que esa potestad se utilice correctamente. Precisamente, me estoy refiriendo a la utilización correcta de las potestades. Seguramente, hay leyes que son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y que no pueden ser modificadas por el Parlamento. En ese sentido, esto tendrá que agregarse a esa lista.

SEÑORA PEREIRA.- Lo planteado por Sienra no me parece un disparate y me gustaría estudiarlo un poco más.

Por otra parte, la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo para determinadas leyes está establecida por la Constitución.

SEÑOR VAZQUEZ.- Quiero hacer un comentario sobre este tema que está planteando el arquitecto Sienra.

Creo que se puede optar porque el plan nacional sea aprobado por el Parlamento o a través de un decreto; esa es una opción posible para este proyecto. Si se elige el camino de la aprobación legislativa, hay que tener presente lo siguiente. El procedimiento de aprobación de las leyes es solamente uno y está establecido en la Constitución. Entonces, no podemos apartarnos en nada de lo que diga la Carta. Por lo tanto, si preferimos que el plan o las directrices nacionales vengan a la aprobación del Parlamento, debemos tener presente que éste, a su vez, los puede retocar o reelaborar, con lo cual se perdería mucho de la elaboración técnica que se había hecho en la realización del plan. Se puede elaborar un plan muy técnico y perfilado, pero resulta que después el Parlamento lo trabaja con visiones políticas muy distintas a las iniciales. Entonces, el hecho de enviar el plan al Parlamento puede ser algo que desdibuje mucho lo planificado con anterioridad. No podemos decir al Parlamento que tiene que pasar por la consulta pública, porque la Constitución no prevé en el procedimiento de aprobación de la ley que haya consulta pública que tenga que ser

considerada por el Parlamento; no hay más consulta pública que la de la opinión pública, que es escuchada por los Legisladores. Un buen ejemplo de lo que es la opinión pública se está dando en estos días, cuando está por estudiarse el proyecto de ley sobre el aborto. En ese caso, indudablemente, la opinión pública, o una parte de ella, se está haciendo oír y posiblemente está pesando sobre la decisión que van a tomar algunos Legisladores. Pero esta es una circunstancia de hecho y no un procedimiento previsto para la aprobación de las leyes.

SEÑOR SIENRA.- No me refiero al hecho de decir al Parlamento que la ley la va a aprobar de otra manera; lo que digo es que el plan tiene un procedimiento de aprobación y si éste es modificado, debe reiniciarse.

SEÑORA PEREIRA.- Para la modificación tendrían que seguirse los mismos pasos que en la elaboración del plan.

SEÑOR VAZQUEZ.- Si nosotros lo queremos aprobar a través de la vía legislativa, tenemos que atenernos a lo que es la aprobación de una ley; se le da forma de ley, respaldo legal pero, en este caso, el Parlamento no da marcha atrás para que se reelabore el plan.

SEÑORA PEREIRA.- No se pueden modificar las potestades del Poder Legislativo por la vía de una ley.

Sin embargo, lo que se ha afirmado hace un momento me parece totalmente acertado, porque en el plan se prevé que se siga determinado tipo de etapas. Sé que hay mucha gente acá que está en desacuerdo, pero recuerdo la cuestión de la participación pública, que es tan importante. No puede ser que esté todo bien si al momento de realizar el plan se siguen esas etapas, pero luego, para cualquier modificación, se pueda usar cualquier otro procedimiento, que quizás sea una ley o un decreto; no puede ser, repito, que una modificación se realice de forma arbitraria. En consecuencia, el trabajo serio y técnico que ha significado la elaboración del plan se puede modificar sencillamente por un decreto o por ley. No sé de qué forma se puede solucionar.

SEÑOR GILMET.- Voy a referirme a aspectos más generales del Título II y luego haré algún comentario a propósito de lo que se ha discutido al comienzo de la sesión de hoy.

En su oportunidad habíamos adelantado que nuestra visión del Título II era más sintética, más simplificada, que la propuesta del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, con respecto a la aspiración de culminar esta discusión antes del receso parlamentario, pienso que quizás sea posible si es que se comparte este criterio de hacer una versión más sintética del Título II que se basaría en el criterio de que muchos de los contenidos que propone el Mensaje y proyecto del Poder Ejecutivo deberían situarse en el Título III, que otros de esos contenidos ya han sido tratados en el Título I quizás en forma más sucinta pero, a nuestro modo de ver, suficiente.

Justamente, nosotros hemos dado mayor desarrollo a lo que hemos elaborado. Eso no quiere decir, como bien decía el señor Secretario, que una vez terminado el análisis del Título II, no podamos volver a retocar las propuestas del Título I.

Trataré de ser más claro con respecto a lo que quiero decir.

De lo que ya hemos adelantado en el Título I se desprende que los planes de uso del suelo no estarían incluidos. Estos planes, en la propuesta del Poder Ejecutivo, constituían un caso particular de aplicación en aquellos centros poblados cuya población total no supera los 10.000 habitantes. Entendemos que esa distinción por número de habitantes no es necesaria y que es suficiente con la figura de ordenación que en su momento llamábamos "planes urbanos de ordenación territorial". Lo que estamos proponiendo es una figura de ordenación, un instrumento independiente de la cantidad de habitantes. Esto significa que no distinguimos entre dos figuras de ordenación según el número de habitantes. Recuerdo que la propuesta del Poder Ejecutivo hablaba de planes directores para ciudades con más de 10.000 habitantes y de planes de uso del suelo para centros poblados que no superasen esa cantidad. Por lo tanto, no tendríamos en cuenta el artículo 21.

Continuando con el análisis, vemos que en la propuesta del Poder Ejecutivo aparece una figura de ordenación en el artículo 24 que habla de "planes de Regulación y Equipamiento de Asentamientos", cuando en realidad debería hablar de asentamientos irregulares, según se desprende del texto, ya que asentamientos humanos son todos. El contenido seguramente se puede compartir, pero también es una figura de ordenación que se puede incluir en la categoría de planes especiales de ordenación del territorio. Se trata de un plan especial de ordenación del territorio que, en un caso particular, tiene como objeto un asentamiento irregular.

De todas maneras, tenemos grandes dudas con respecto a los planes de ordenación que tienen por sujeto un territorio que se restringe estrictamente al área del asentamiento irregular. Reiteradamente, hemos dicho que se trata de planes de ordenación territorial y que no quedan limitados al ámbito del objeto de la planificación. Pensamos que hay que tomarlos con un sentido más amplio y, por lo tanto, el caso de un asentamiento irregular hay que verlo en el contexto en que se encuentra. Si se ordena un asentamiento, hay que hacer lo propio con el territorio contiguo. En consecuencia, entendemos que el artículo 24 tampoco sería necesario.

Por otra parte, el artículo 26 se refiere a las compensaciones, y coincido con las reiteradas alusiones que ha hecho el arquitecto Sienra en cuanto a que el tema de las compensaciones es citado repetidamente en el Mensaje del Poder Ejecutivo, pero no se profundiza en él. El Título II no es la mejor ubicación para este tema; si hubiera acuerdo, el Título III debería dar lugar a un espacio para su desarrollo.

Otro tanto podríamos decir con respecto al artículo 28, referido al poder vinculante, acerca del que nos reservamos para una lectura más reflexiva, pero por el momento creemos que ya está presente en el Título I. Allí ya hemos desarrollado los aspectos del poder vinculante, que en el Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo se denominaban "los límites del poder discrecional". Acá se les denomina correctamente: "el poder vinculante".

El artículo 29 trata del impacto ambiental, sobre el que también hay referencias en el Título I. Si fuera necesario realizar otras referencias, deberían estar, precisamente, en ese Título, eliminándolas de este que estamos analizando.

Con respecto a los artículo 31 al 35, más allá de las diversas opiniones que nos merezcan, creo que puede haber acuerdo en esta Comisión que no pertenecen al Título II. Me refiero a los aspectos de la participación ciudadana en la ordenación del territorio, que pertenecen al Título III, o sea, a los instrumentos de ejecución de los planes.

Lo mismo podemos decir con respecto a los artículos 36 y 37 relativos al fomento de la actividad departamental que también han sido tratados en el Título I con el carácter general de una ley. Si encontramos elementos que aquí están expresados en forma más clara y precisa, creo que habría que incluirlos en el Título I, porque no ameritan artículos explícitos en el Título II. De la misma forma puedo hablar del artículo 41 relativo a la coordinación, donde las múltiples propuestas son coincidentes en los aspectos de la coordinación y que están tratados en el Título I.

Ex profeso he salteado el artículo 27 que -diría- es del mismo tenor que los que he aludido con anterioridad, puesto que se refiere a los fraccionamientos. Lo salteé no en el sentido de que deba estar en el Título II, sino que merece un análisis detallado. Por gentileza del escribano Denby hemos recibido documentación de su autoría y de consultas que él ha realizado con respecto a lo que aquí se propone de cesión del 20% de los honorarios resultantes de un fraccionamiento a ser integrado en una cartera municipal de tierras. Creo que esta documentación debe ser analizada en detalle y en el caso de que algo de lo que aquí se proponga permanezca en nuestras propuestas, debería, en ese caso, estar en el Título III, o sea, en lo relacionado a los aspectos de gestión, porque entiendo que el Título II debe referirse estrictamente a los instrumentos de ordenación. Desde nuestra óptica -y creo que somos coincidentes con muchas de las propuestas, quizás con alguna diferencia en denominaciones- deberían existir, a grandes rasgos, cuatro niveles: plan nacional de ordenación del territorio o, a sus efectos, directrices nacionales; planes regionales de ordenación territorial; plan de ordenación territorial departamental y planes especiales de ordenación territorial. La diferencia con respecto a otras propuestas radica en que algunos incluimos, en forma explícita, lo que llamamos plan de la región metropolitana de ordenación territorial. Allí también hay matices puesto que hay propuestas que hablan de plan del área metropolitana de ordenación territorial. Quizás allí deberíamos detenernos. Este tema no es menor y desde el punto de vista técnico es un problema no resuelto. Hemos tenido acceso a estudios realizados en el ámbito de la Universidad de la República acerca de la definición del área metropolitana y de ello se desprende que se trata de un tema complicado, es decir, cómo definir en general un área metropolitana. En esos estudios se distingue entre el área metropolitana y la región metropolitana. El área metropolitana, diría, está incluida en la región metropolitana. En términos más concretos, en el Uruguay el área metropolitana incluye la totalidad del departamento de Montevideo y porciones significativas de los departamentos de San José y Canelones. Los criterios de definición de un área metropolitana, desde el punto de vista técnico, son múltiples. Ahora no quisiera distraer a los integrantes de la Comisión con criterios como el de conurbación, que se entiende como el establecimiento de una distancia mínima entre edificaciones. Y luego de establecida esa distancia mínima, se puede llegar a definir una mancha de la conurbación. Es un criterio físico, o sea que está atendiendo a la expresión física de las edificaciones y cómo se expresan en el territorio. Otro criterio -diríamos, funcional- se refiere a múltiples relaciones que se establecen en un área metropolitana, que pueden ser de vivienda, trabajo, es decir, de lo que se llama, justamente, traslados diarios entre la vivienda o residencia y el trabajo. Esto establece otra mancha que podemos entenderla como el área metropolitana. Son conocidos los estudios realizados en su época en el ámbito del Instituto de Teoría del Urbanismo referidos a la famosa teoría de la distancia-tiempo, en la cual trabajara el recordado profesor Gómez Gavazzo. En su época estos estudios fueron pioneros en los trabajos de ordenación del territorio y, justamente, estarían definiendo una mancha, es decir, estableciendo un determinado tiempo y los medios de comunicación.

Otro criterio se refiere a la división predial. Recuerdo haber tenido en mis manos estudios realizados en su oportunidad en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que establecían una mancha de la división predial en el área o región metropolitana, estableciendo justamente determinados topes para la superficie predial: por ejemplo, 3, 5 ó 10 hectáreas. Ahí se podía percibir justamente la incidencia del complejo fenómeno metropolitano en la división predial. Lo que está claro es que el concepto de región es más vasto. Diríamos que la definición de la región metropolitana excede los departamentos nombrados con respecto al área metropolitana y no podríamos hablar de conurbación pero sí de aspectos funcionales, y se incluye, seguramente, porciones del sur del departamento de Florida. Con el desarrollo del sistema vial y de los medios de comunicación, hoy es posible que una persona resida en regiones del sur del departamento de Florida y trabaje en el departamento de Montevideo. Allí, justamente, se estaría estableciendo una relación funcional que podría estar incluida dentro de ese concepto funcional de lo metropolitano.

Por ello es que nosotros preferimos hablar de plan de la región metropolitana, optando por el concepto más vasto. En alguna medida, somos conscientes de que esta propuesta legislativa implicará la realización de trabajos técnicos para definir qué se entiende por región metropolitana. Al menos, que yo sepa, hoy no existen estudios que definan en forma clara y distinta el área metropolitana, aunque sí hay propuestas. Por lo tanto, se trata de una primera dificultad puesto que cuando hablamos de plan nacional o de directrices nacionales nos estamos refiriendo al ámbito territorial donde la República ejerce su jurisdicción. Allí existe una definición clara y distinta, al igual que cuando hablamos de planes departamentales. Sin embargo, cuando referimos a los planes regionales, en ese caso pueden ser salvados a través del acto administrativo o institucional que defina el ámbito de planificación. En el caso de la región metropolitana, creemos que debería ser el concepto más vasto. Además es coherente con lo que plantea la propia ley ya que habla de planes regionales. Entonces, este sería el plan de la región metropolitana, un caso particular de los planes regionales. En el acto administrativo deberá definirse cuáles son sus límites, previo estudio y asesoramiento técnico. Una vez establecidos los diferentes instrumentos, nos parece que el articulado debería referirse a dos aspectos: a cuál es el alcance de cada uno de estos instrumentos, y a cuál debería ser el contenido. En principio, diríamos que sería suficiente. Nos parece que podría ser objeto de un articulado común y, en ese sentido, adoptaríamos también un criterio diferente al del Poder Ejecutivo que es reiterativo en cada una de las figuras. Es lo que llamaríamos normas comunes para todos los planes. Allí tendríamos que referir al tema de la aprobación, al alcance temporal, a los aspectos de la publicidad, etcétera, aspectos -todos- que pueden ser claramente generales. Desde nuestra óptica debería incluirse algo que ya adelantamos hace meses, en una sesión pasada: una Comisión de Dirección y Seguimiento del Plan. Cabe recordar que en su momento dimos nuestro fundamento. También nos gustaría incorporar aspectos de calificación del suelo. Nos parece que tienen gran significado, que son comunes a los planes y, perfectamente, podrían estar incluidos en un artículo de modo de no ser reiterados, como sucede en la propuesta del Poder Ejecutivo donde aparecen los mismos términos en varios artículos. Todo esto está pensado en aras de sintetizar y de proponer un articulado del Título II más concreto y de más clara comprensión.

Con respecto al tema de la aprobación, quisiera ser sincero en el sentido de que verdaderamente tengo dudas, porque es muy complejo. En el ámbito departamental, existe una praxis, hay antecedentes, y se ha transitado el procedimiento de resolución mediante la aprobación del Intendente y posterior decreto de la Junta Departamental. Las dudas que se planteaban con respecto a las eventuales contradicciones entre la consulta pública y las modificaciones, se podrían haber suscitado en todos los planes del ámbito departamental que han sido aprobados a la fecha, y que son varios. También allí se ha transitado el mecanismo de diferentes modalidades de consulta pública. Me animo a expresar que en un ámbito legislativo es difícil pensar que se resuelva una modificación que entre en clara y franca contradicción con criterios que surjan de la consulta pública. En un lenguaje coloquial

diríamos que eso tiene un costo político muy grande porque si se ha utilizado el mecanismo de la consulta pública, la modificación debe estar muy fundada. Esto no quiere decir que no suceda porque, en última instancia, el ámbito legislativo es la más cabal expresión de la voluntad ciudadana. Por lo tanto, entiendo que si hay contradicción con una consulta pública, está expresando mayorías, esto es, un procedimiento que responde a nuestra institucionalidad democrática. Repito que si entra en contradicción, seguramente estará muy fundado. Los Legisladores que voten algo que contradiga lo que fue acordado en la consulta pública, van a tener que dar sus razones. En definitiva, entiendo que responde al juego democrático. Estaríamos, verdaderamente, en un mal entendido si concibiéramos que la consulta pública tiene potestades de decisión. Las resoluciones son tomadas por los gobernantes y en este caso, si se trata de un decreto departamental y se aprueba en la Junta Departamental, serán los Ediles quienes decidan. Insisto en cuanto a que son ellos los que aprueban los decretos y no la consulta pública. No obstante esto, defendemos la consulta pública y consideramos que es un procedimiento conveniente en una etapa de elaboración de los instrumentos de ordenación. Al contrario de la propuesta del Poder Ejecutivo, que se plantea cuando ya fue redactado el proyecto, nosotros estimamos que debe aparecer durante la elaboración, en un punto intermedio, para recabar opiniones -a favor o en contra- sugerencias o aportes que puedan surgir de actores calificados o de ámbitos de la propia consulta pública. Se trata de un contacto directo entre los responsables técnico-políticos de la elaboración de un plan con otros actores para la mejor elaboración de ese instrumento pero no para aprobar algo. Como dije, la aprobación de dichos instrumentos la realizarán los respectivos gobernantes. Nuestras dudas refieren al ámbito nacional, y esto ya lo hemos expresado. Tienen que ver con los aspectos de carácter vinculante, que deben ser aprobados a través de una ley.

Hay aspectos que no se pueden soslayar. Por ejemplo, la Constitución de la República establece que es potestad de la Asamblea General establecer puertos, por tanto, creo que esto requiere de un análisis más profundo. Si el constitucionalista estableció que los puertos son potestad de la Asamblea General, y si entendemos que hay que interpretar que aquellos elementos -como aquí se ha dicho- que estructuran el territorio son fundamentales, deberíamos ser muy cuidadosos cuando en la figura de los planes nacionales se establecen componentes de este rango y de esta importancia. Por eso es que nosotros queremos seguir reflexionando en ese sentido. Incluso, adelantamos que las directrices nacionales de carácter no vinculante -alguien podría decirme qué significado pueden tener dichas directrices- perfectamente podrían ser aprobadas en el ámbito del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros. Pensamos que esa posibilidad de aprobación de un instrumento que oriente y tenga un carácter director a la hora de comenzar los trabajos de elaboración de un sistema nacional de ordenación del territorio puede, aunque no sea vinculante, ser de gran significado.

Tengo presente un trabajo que recordáramos momentos antes de comenzar la sesión, realizado en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con relación a directrices nacionales -sobre ordenación del territorio- que ha sido publicado. Dichas directrices fueron elaboradas en el ámbito ministerial y nunca fueron aprobadas, por lo que no tienen un poder vinculante. Sin embargo, entiendo que debo realizar el reconocimiento público de que fueron muy importantes a la hora de la redacción del plan de ordenamiento territorial de Montevideo. Ese reconocimiento, además, está explícito en las memorias del plan, ya que hay citas precisas relativas a esas directrices. Si bien era un documento de estudio -no tenía un carácter vinculante- fue orientador a la hora de elaborar la redacción de un instrumento de ordenación en un ámbito menor como lo es el departamental.

SEÑOR VILLEGAS.- Quisiera preguntarle al señor Gilmet si el trabajo al que refiere es del doctor Gorosito.

SEÑOR GILMET.- En realidad, aludo a un trabajo colectivo del arquitecto Bervejillo que fuera repartido a los miembros de esta Comisión hace algunos meses, aunque no en su integridad sino en una versión sintética, por gentileza de la doctora Pereira.

Quisiera hacer una referencia de carácter personal en cuanto al sentido que puedan tener los instrumentos que, a pesar de no contar con una sanción -en este caso sería a través de un decreto del Poder Ejecutivo- sin embargo, su propia existencia y divulgación tiene una importancia muy grande cuando se trabaja desde un ámbito local. Me refiero, justamente, al hecho de poder tener una visión más global de todos los ámbitos del país. Precisamente, ese documento lo hace un ámbito regional transnacional, donde se plantean transformaciones en la región del Cono Sur con la construcción de grandes infraestructuras que tenían una significación enorme en las transformaciones del territorio de la República. De allí surge que sean analizadas y que deban ser tenidas en cuenta en todos los ámbitos territoriales.

Aunque sea reiterativo, entiendo que si existiera acuerdo en la eliminación de todos los artículos del proyecto de ley del Poder Ejecutivo, la tarea de esta Comisión podría verse simplificada en la elaboración del Título II. En algunos casos se trataría, lisa y llanamente, de la eliminación, pero en otros, de trasposición o de entender que ya han sido tratados suficientemente.

SEÑOR SIENRA.- Coincido plenamente con el planteo realizado por el arquitecto Gilmet, sin perjuicio de que al listado que confeccionó sobre las normas comunes, habría que agregar la forma de elaboración de los planes. Me parece que ese es uno de los aspectos cruciales que todo sistema debe tener. Es decir que los planes se elaboran siguiendo este proceso básico -más allá de que luego cada uno lo pueda ampliar- y respetando una serie de etapas entre las cuales, por ejemplo, está la de cumplir con una continua consulta pública, que ya se ha mencionado.

En términos generales, quiero decir que estoy de acuerdo en que hay temas que ya están incluidos, con mayor o menor profundidad, en las distintas versiones y otros que no tienen nada que ver con este capítulo. Considero que este es un mecanismo que nos permitirá avanzar en forma más rápida y poder así llegar a un resultado más razonable.

Quiero hacer una consulta al arquitecto Gilmet, en el sentido de que no sé si está pensando en que la ley concretamente hable del plan del área o región metropolitana o no. Digo esto porque el planteo que había hecho refería a que los planes transdepartamentales -obviamente, el de la región metropolitana es un plan de este tipo- tenían que hacerse con iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el que, a su vez, podía recibir la solicitud de cualquiera de los departamentos involucrados en el sentido de que pusiera en marcha un estudio de la región. Al momento de definir el plan de trabajo -no sé cuál será la instrumentación, porque un simple contrato quizá no sea suficiente o adecuado- se tendrá que determinar el área a estudiar, para no atar en la ley un área que no está definida, que seguramente va a cambiar con el tiempo y según el criterio que se utilice. Entonces, quizás el tema del área o región metropolitana de Montevideo puede figurar en la exposición de motivos, cuando se hable de los planes transdepartamentales. Simplemente, estoy planteando un tema en voz alta.

SEÑOR GILMET.- Sin ánimo de abrir un debate, quiero hacer un pequeño aporte a los efectos de aclarar el tema.

El ITU, por primera vez en el seno de esta Comisión, propuso que en forma explícita el proyecto de ley recogiera la figura del área metropolitana. Nosotros suscribimos esta propuesta en el entendido de que, justamente, por el carácter coercitivo de la ley, es la forma de asegurarnos que se desarrolle esta figura de ordenación del territorio frente a una realidad que rompe los ojos. Todas las otras figuras de ordenación de ámbitos regionales, diría que son variables.

Estamos de acuerdo en que es muy importante que este país aborde el tema de los ámbitos regionales, pero creo que hemos llegado a la conclusión de que lo podemos ver desde tantas ópticas, que advertimos que son figuras variables. La figura del área o región metropolitana, desde el punto de vista técnico, requiere su definición precisa porque se necesita determinar sus límites, puesto que para poder elaborar un plan, lo primero que hay que definir son los límites y el ámbito donde va a regir. De todas maneras, repito, creo que es una realidad que rompe los ojos. Esta ha sido una aspiración de décadas. Durante mucho tiempo en el país, en sus diferentes ámbitos -ya sea universitarios, políticos, etcétera- se ha expresado la necesidad de coordinar y de contar con instrumentos de ordenación en el área metropolitana. Ya hemos señalado que los problemas son múltiples, y entre ellos podemos citar los temas del transporte colectivo de pasajeros, del manejo de los residuos sólidos y del curso bajo del Río Santa Lucía, donde tenemos varios departamentos involucrados. La mayor parte de las planicies de inundación del curso bajo del Río Santa Lucía pertenecen al departamento de San José y tienen un valor enorme desde el punto de vista ambiental. La riqueza biológica, la biodiversidad de estas planicies de inundación, es enorme. Su singularidad se debe al hecho de que son salobres, a diferencia de otras planicies de inundación. O sea que tienen un régimen de estuario, de agua dulce y salada, lo cual implica una riqueza muy grande desde el punto de vista de la biodiversidad.

Así, podría seguir señalando otras particularidades, como el fenómeno de urbanización de la llamada Costa de Oro, que tiene múltiples problemas. Se ha dicho que en el último período intercensal 1985-1996, el crecimiento de la población en ese ámbito territorial ha sido de los más altos en América Latina, pues llegó casi a un 100%. En valores absolutos, estamos hablando de un incremento de alrededor de 30.000 habitantes en diez años; se trata de un aumento enorme para un ámbito tan reducido como es el de la costa. Por lo tanto, allí tenemos muchos problemas. Recientemente se señalaban los problemas que existen en el régimen hídrico. Ustedes saben muy bien que como consecuencia del proceso de urbanización, se está extrayendo agua de la napa subterránea. Cuando se está frente a una costa de agua salada -porque si bien todavía estamos en el Río de la Plata, hay una mayor salobridad- esto significa la salinización de la napa, con todas las consecuencias que ello genera en el territorio. Esta es una realidad que urgentemente merece trabajos y disposiciones de ordenación del territorio. Por eso suscribimos la propuesta del ITU, en el sentido de que la ley lo recoja como una figura explícita y que tenga un carácter coercitivo. Es hora de que los Gobiernos departamentales respectivos se sienten ante una misma mesa para acordar el mecanismo de redacción del plan del área o región metropolitana, tanto de Montevideo como de cualquier otro departamento.

SEÑOR VAZQUEZ.- Quiero apoyar calurosamente la iniciativa del arquitecto Gilmet porque me parece que inclusive es preferible equivocarse en la definición del área metropolitana. Habrá que utilizar el método de las aproximaciones sucesivas, o el de acierto y error, pero repito que es mejor incorporar algunos conceptos en esta ley para definir un área metropolitana y exigir un trabajo sobre la consideración y la visión que existe sobre esta materia. De otra forma, podríamos estar pensando en planes urbanos para ciudades de 10.000 ó 15.000 habitantes -que, además, no crecen- cuando hay un arco de área metropolitana que abarca 400.000 ó 500.000 personas, lo cual significa mucho movimiento y participación en la generación del producto nacional.

Entonces, esta ley es una oportunidad para introducir estos conceptos, máxime tomando en cuenta la forma de trabajo que ha adoptado la Comisión del Senado, que nos ha dado amplias potestades para hacer propuestas. En ese sentido, me parece que hay que impulsar la definición de área metropolitana, aunque pueda ser imperfecta; es mucho mejor que quedarse sin nada o dejarlo como una insinuación para más adelante.

No sé si esto está de acuerdo con el texto que planteaba el arquitecto Sienra.

SEÑOR SIENRA.- Yo no estaba en acuerdo o desacuerdo; simplemente hice una pregunta para continuar la reflexión en voz alta.

No tengo ningún inconveniente en describir el mecanismo que planteo para definir las regiones transdepartamentales, que se deberán estudiar en su momento, y establecer un artículo siguiente, o varios, que se refieran a la región metropolitana de Montevideo, o como se le quiera llamar. Es importante definir un mecanismo general, en el sentido de que todas las regiones transdepartamentales se elaborarán de esta manera; en casos particulares, habrá que trabajar en forma singular.

SEÑOR VILLEGAS.- En cuanto a los instrumentos de ordenación, pienso que nos faltan por considerar dos temas. El punto de partida para cualquier situación de tipo territorial es el diagnóstico, que no está contemplado en las figuras de ordenación, pero sí lo debe estar en los mecanismos de elaboración de las distintas problemáticas que se planteen en diferentes áreas. Creo que la figura del diagnóstico hay que tomarla en cuenta. Asimismo, se debe hacer alguna consideración sobre el alcance y sobre quién elabora ese diagnóstico, cómo lo debe hacer y qué objetivos tiene.

Por otra parte, en la escalera de los instrumentos de ordenación, después de los planes, están los proyectos. Como decía la arquitecta Crespi, los proyectos son parte de los instrumentos y constituyen la transición, ya que permite el pasaje de la declaración a la acción. Los planes pueden ser declarativos, pero los proyectos son ejecutivos. Entonces, diagnósticos y proyectos, a mi entender, son las dos puntas que faltarían entre los instrumentos de ordenación, aunque cabe la duda de si se trata de ordenación o de gestión. Partiendo de la base de que todas esas clasificaciones son relativas, la interregulación es siempre permanente en todas las etapas de elaboración de los programas, planes y proyectos de ordenación territorial. Inclusive, en el tema de la definición de áreas, hay un trabajo que comenzó el ingeniero Petit en el Ministerio durante mi dirección y no sé si finalmente llegó a conclusiones. En dicho trabajo se avanzó mucho sobre la definición de áreas periurbanas, que es otra categoría que debemos tener en cuenta. No son las áreas del suburbio propiamente dicho -que serían las áreas suburbanas- sino las próximas al área urbana y suburbana. Estas áreas significan el pasaje de un sistema urbano a uno rural, a través de una serie de etapas intermedias. La definición de áreas periurbanas es algo que debemos tener en cuenta y no sé qué alcance puede tener, porque no profundicé en el tema.

Por otro lado, como citaba el arquitecto Gilmet, hay un trabajo muy lindo del arquitecto Seré sobre el bañado del Río Santa Lucía.

Ese bañado constituye una reserva incalculable, no sólo de riqueza, sino como parte de la formación del río Santa Lucía en su tramo inferior. Hay toda una teoría sobre las salinas -y existe profusa documentación en inglés sobre el tema- por lo que las áreas

de bañados en general, y las de bañados salinos en particular, son aspectos que también hay que tener en cuenta a la hora de elaborar los planes.

Por otra parte, quiero hacer una aclaración respecto a lo que planteaba el arquitecto Gilmet cuando recordaba a nuestro querido profesor Carlos Gómez Gavazzo, a propósito de su teoría de distancia - tiempo, en cuanto a que yo siempre pensé -y lo hemos discutido muchas veces- que le faltó considerar otro factor, es decir, el costo. Quiero decir que la distancia - tiempo tiene un precio: el que puede pagar la gente. Por lo tanto, la distancia - tiempo se ve limitada por los costos del transporte, aspecto que no estaba contemplado en el estudio de Gómez Gavazzo, pero que debe tenerse en cuenta en relación al concepto región. En ese sentido, la definición de la palabra "región" es muy elástica. Recuerdo que en la primera etapa del Plan Colonia, se hablaba de la "microrregión de Colonia", no sólo de la "región de Colonia", señalando así un área más limitada de la zona de influencia directa de esa ciudad. Después se definió ese término y se pasó a llamar la "región Soriano - Colonia - San José", que era una zona también limitada por fronteras. Sabemos que las cosas y los hechos humanos muchas veces no reconocen fronteras, como ocurre con la ciudad de Cardona y la de Florencio Sánchez, que son como una sola cosa. Una está en el departamento de Soriano y la otra en Colonia, separadas por una vía de ferrocarril. Son, pues, cosas que se han hecho siguiendo un concepto que después en los hechos se desvirtúa por muchas razones, entre ellas la económica. Pero reitero que son razones que siempre hay que tener en cuenta ya que, finalmente, la gente se mueve por motivos económicos, entre otros. Tal es la situación en la Ciudad de la Costa, por ejemplo, donde existe una razón económica, probablemente ficticia, y una de imagen, que ejerce mucho más fuerza. Esta razón de imagen -de prestigio, o como se la quiera llamar- también hace a la cuestión del territorio. Es difícil de cuantificar, de definir y de evaluar, pero el aspecto de la corriente de opinión no debe ser dejado de lado porque se ha usado muchas veces.

Hace unos días leí algo a propósito de la época de los fraccionamientos de Piria. El señor Piria fue, antes que un fraccionador y un rematador, un excelente publicitario, que generó acciones con la publicidad. Sabía hacer las cosas bien y así las hizo. Buena parte de la ciudad de Montevideo fue construida por él; no la hicieron ni los agrimensores, ni los arquitectos ni los planificadores, sino el señor Piria, en función de sus apetencias económicas, quizás adelantándose a las apetencias de la gente.

Todos estos son los factores imponderables que muchas veces actúan en lo que tiene que ver con el territorio.

Por último, deseo referirme a la reunión que mantuvimos el pasado 20 de este mes con los señores Senadores, la que considero muy importante y gratificante para esta Comisión. Digo esto en el sentido de que la Comisión del Senado descansa en la opinión y en el aporte que podamos brindarle como Comisión Asesora, fundamentalmente a los efectos de la discusión y elaboración de este proyecto de ley.

SEÑOR BERRUTTI.- Se levanta la reunión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 36 minutos.)